

〔建替えの事業方式・その2〕

老朽マンションの建替え事業

大西 誠

一 はじめに

被災マンションの建替えと対比させながら、あるいはそこから学び取りながら、通常時におけるマンションの建替え（以下、単に「老朽マンションの建替え」という）の課題を事業の進め方という側面を中心にして整理し、その解決策について若干の考察を行うことが本稿の目的である。

被災マンションの建替えでは区分所有法もしくは再建特別措置法に基づく特別多数決による建替え決議制度のあることが、合意形成を導く背景として機能したと考えられる。しかし老朽マンション建替えは、区分所有法に基づく建替え決議を行わず全員合意によって実施したものがこれまでの実施例の大部分である。本

稿ではその理由を被災マンションと比較しつつあらためて整理する。なお、以下においては区分所有法に基づく建替え決議により行う建替えを法定建替え、建替え決議を行わずに全員合意により行う建替えを任意建替えと呼ぶ。

次に、被災マンション建替えでも大きな障害となった事業実施上の課題を、今後の経済情勢を踏まえて論ずる。言うまでもなく建替えは区分所有者が共同で行う「事業」である。事業を行うためには、経営に対する見通しと、事業の遂行に関する安全性と、結果（利益または損失）の配分ルールをあらかじめ明らかにしておく必要がある。マンション建替え事業をとりまく制度および区分所有者の認識において不足している部分である。

二 老朽マンション建替えの性格

1 動機

通常時においてマンション建替えの検討を始める動機としては、住戸面積拡大の要求や、給排水量の関係から最近のガス設備が取りつけられないといった設備機器への不満など、現在居住している住宅の性能に対する不満が基本にある。また阪神・淡路大震災以後は耐震強度に対する不安も口にされるようになってきている。

さらに大規模修繕等の維持管理費用が増大し、費用を投下してもそれに見合う資産価値（売買価値）の増大が見込めないことも、建替えの大きな動機である。費用負担が発生してもそれが資産価値の

増加に結びつくのであれば建替えは有力な選択肢となる。事実、過去の実現例の中には費用負担をしてもなお建替えを実施した例がある。東京都新宿区の「柏木住宅」の場合は一九八六年に建替えが行われ、戸当たりの平均負担額は約二〇〇〇万円。西宮市の「鳴尾第二団地一二号棟」は一九九一年に建替えが行われ、戸当たりの平均負担額は約一二〇〇万円である。

もちろん、過去において実施された事例のほとんどがそうであるように、建替え後の容積率増により費用負担なしでできることは、建替えに踏み切る最大の魅力である。

2 被災マンションと異なる点

被災マンションと異なる第一の点は、壊れていないということである。それ故

物理的効用の減退すなわち「老朽化」要件と、「費用の過分性」要件が焦点になる。

第二の点は、時間があるということである。これは合意形成にとっては一種の阻害要因とも言える点である。被災マンションでは公費解体と優良建築物等整備事業の補助申請期限があり、良くも悪くも合意形成を促進したことは事実である。しかし通常の老朽マンション建替えには期限がないため、計画案の検討、事業者の選定、非賛成者との協議に長時間をかけ、それが経済情勢と区分所有者の事情の変化を招き、ということを繰り返すことになる。

第三の点は、優遇措置がないということである。具体的には、解体費補助がない。優良建築物等整備事業の補助率は被災マンションより低い。総合設計制度の優遇がない。特別に低金利の公的融資がないということがあげられる。

三 区分所有法に基づく 建替え決議の制約

1 建替え決議の性格

建替え決議は全員が賛成者になるための手続きを定めたものであって、決議によっても事業実施上の課題は解決されな

い。また少数権利者を保護する必要から制約が大きく、しかもその要件の判断にあたっては考量の余地が大きく取られており、事前に判定可能な明確な基準がない。それ故建替え決議は全員合意よりは成立の程度は容易であるが、その後の事業実施上のリスクが大きい。それに対して困難ではあるが全員合意がとれば事業実施上も安全性が高く、事業内容の自由度も大きい。過去の実施例が法定建替えではなく任意建替えによるものがほとんどとなった理由はそこにある。

しかし過去の実施例が任意建替えによるものがほとんどであったことをもって、区分所有法に定める建替え決議の有効性を否定することは短絡に過ぎる。被災マンションでは五分の四以上の特別決議が背景にあることによって、結果として全員合意に至った例が多かったという事実は重要である。

2 建替え決議の制約

(1) 「費用の過分性」要件および老朽化要件の制約

この要件の第一の問題点は、判断基準が明確になっていないことである。この判断基準については判例等の積み重ねもないため、建替えの検討過程で建替え反対者との争いを招くばかりではなく、決

議後も訴訟の争点となることが考えられる。訴訟になって、事業実施が遅れているうちに経済情勢が変動し費用負担が大幅に変わると、決議自体の有効性が問われることとなる。すなわち事前の判断基準が明確でないということは、訴訟になっただけで実質的に決議が無効になる危険を覚悟しなければならないことを意味する。

第二の問題点は、建物の老朽化は区分所有者の高齢化と同時進行する点である。建替えの物理的要件が成立した時には、建替えという事業の実施主体のパワーが失われる場合が多い。さらには区分所有者のライフステージにおける必要時期とズレが生じることになり、建替えの意欲自体が減衰する。言うならば、建替え決議の物理的要件は人的要件と反比例するのである。

(2) 効用増目的は不可の制約

建替え決議の要件からは、土地利用効用を増やすための建替え、すなわち率を上げるための建替え、すなわち効用増を目的とする建替えはできないとされている。今実施すれば費用負担なしで建替えることができるというようない由だけの建替えは全員合意の任意建替えのみ可能となる。建替え決議の経済的要件は、維持費用との比較における経済性であって、建替えの実施を容易にする

ための経済的要件には無関心である。

(3) 「敷地の同一性」および「主たる使用目的の同一性」の制約

敷地の増減、業務床の追加については、どの程度であれば要件を満たすかの判断が難しい。例えば、容積率が不足しているので隣接地を買い足して建替える場合、もしくは敷地規模が大きい団地なので敷地の一部を賃貸住宅用地または戸建住宅として譲渡し建替え資金に充当するような場合には、原則的には全員合意が必要と考えられるが、その程度や土地売買の手順によっては一概に否定されるべきではない。しかし、老朽化要件と同じくその判断基準が不明である。

四 事業採算上の課題

1 余剰容積の不足

今後建替えの検討に入るマンションは法定容積率に対する使用容積率の比、すなわち充足比の高いものが多い。例えば、昭和三八年～昭和四五年に供給されたマンションの、年度ごとの平均充足比は一・四以上となっている。そのことは費用負担の発生と、転出者を前提としなければ建替え自体が成立しないことを意味する。

2 容積自体の価値減少

当分の間マンションの市場環境は一度に大量の販売が可能になる状況にない。そのことは余剰容積があってもそれが全て活用できるわけではないことを意味する。

3 事業採算リスクの負担——誰が負担するのか、どのように負担するか

地価が右肩上がりの時代は、等価交換比率を提示してから、土地の一部または全部を買い受けてからマンションを建設し販売するまでのリスクはディベロッパー等の事業者が負担することができた。しかし、販売価格下落の可能性がある時代にどのタイミングで等価交換比率や転出者の土地買い取り価格を決定するかが問題になる。交換比率を提示することは土地の仕入れ価格を決定することに等しいが、提示してから合意形成に至るまで長期間を要する場合が少なくない。また転出者の数、価格によって経営状況が変わり、ひいては交換比率も変わる。そのリスクをどこまで事業者が負うべきなのが問題の所在である。

本来は区分所有者自らが事業主体である。それ故事業者に対し事業計画の費目内訳までの情報開示を要求し、ディベロ

ッパーはリスク負担のための財源を留保することも難しい。しかし一方で事業主体としてのリスクは負いたくない、すなわち一度決めた交換比率の変更は許さないという区分所有者が必ず存在する。そのような区分所有者の理解をどのようにして得るか。最終的に精算するような仕組みがありうるか。ここを解決しなければ今後とも建替事業に参入しようとする企業は少ないと思われる。

五 事業計画の立案と事業実施上の課題

1 初期期の検討費用負担に関する課題

(1) 管理組合費等からの支出
個人が事業を始めようとするときと同じように、初期期の費用をどのように手当するかは、建替え事業のはじめの関門である。修繕か建替えかの検討をするための費用であれば管理組合費等からの支出は可能と考えられ、建替えを行うことを方針決定した後の具体的検討費用は建替え推進希望者だけの負担にならざるをえず、しかも具体的検討に入ってから額は小さくない。公共団体からのコンサルティング派遣制度を活用する方法があるが、この制度を実施している公共団

体はまだまだ少数である。管理組合からの貸付とする方法等の工夫が試みられているが、大部分は事業者に頼らざるを得ないのが現状である。

(2) 事業者選択の課題

検討費用の点から考えると、早い段階から「専門能力」と「公平性」があり、かつ「資金能力」のある事業者等の協力が必要になる。しかしこの条件をすべて備えている事業者はまれであるため、建替えに反対している者からの批判を生みやすい。「癒着」の噂を流すだけで、実質的に検討を息切れさせる効果がある。そこで発想されるのがコンペによる検討案の募集である。しかし「事業者は事業機会を探しているからコンペをやって競わせる」という発想は、少なくとも初期の段階では間違っている。実施の可能性が低い段階では十分な費用をかけることは難しく、十分な検討ができないままのコンペ案となり、結果としてその後の大幅な変更を招く可能性がある。

2 事業主体に関する課題——任意団体としての不安定性

建替えを実施する主体は組合的結合による団体ではあっても、事業にかかる契約は個人個人の契約になる。このことは費用負担がない建替えの場合には、大き

な問題にならなかった。区分所有者の一人にトラブルが生じて、事業を実施することが関係者全員の利益に合致したからである。しかし費用負担が生ずるときには、リスクは大きくなる。

3 第三者の合意に関する課題

建替え決議の効力は第三者には及ばない。そのため借家人と抵当権者の合意を得ることは、区分所有者間の合意形成後の大きな課題である。

(1) 借家人の合意

借家人との交渉は区分所有者自らが行わなければならない。しかもこの場合区分所有者は当該マンションに住んでおらず、建替え動機に乏しいのが通常である。賃貸化率の大きなマンションの合意形成が難しい理由がここにある。

(2) 抵当権者の合意

抵当目的物たる建物を取り壊すこと自体、抵当権者の了解が必要である。増担保を提供するか、負債を返還することに より抵当権を抹消する必要がある。しかし特にバブル期にマンション購入資金を借りている者の抵当権や、商売のための根抵当権は、後述するように一度土地の共有持分を譲渡してその資金を返済に充てたとしても、抹消できない場合がある。そして一人でもそのような人がいる

と建替えは表現しない。

被災マンションでは、一時的な抵当権の抹消と建替え後建物への付け替えについて、金融機関の協力が得られた例や、区分所有者の基金によって解決した例があるが、通常時のマンション建替えでは期待できない。

4 既存不適格

被災マンションの建替えにおいては、総合設計制度における容積率算定の割り増し係数の引き上げなどにより、既存不適格建物もある程度は救うことができず。しかしこの措置は既存不適格制度の趣旨を曲げて、被災者を救うことを優先する必要から取られたものであり、通常の場合に、マンション建替えであるという理由で既存不適格を救おうとするのは街づくりの禍根を残すことになる。

特別な優遇がないとすれば、既存不適格マンションの建替えは転出者の発生を前提としなければならない。また一階に店舗がある場合には、多くの公開空地を取ることによって建蔽率が下がると、営業できなくなるといふ問題も発生する。さらには公開空地を取って、従来より高層化した場合に近隣とのトラブル増大も懸念される。

六 団地形式マンションの

課題

1 一部建替え

(1) 要件

団地形式マンションの一部の住棟を建て替える場合には、建替え後の専有床面積割合に応じて敷地持ち分の売買を行うことは実質的には不可能に近い。そこで建替え後も当該住棟の敷地持ち分割合と議決権割合は従前の総量を変えないこととする旨の規約の変更を行う方法が考えられる。しかし敷地の共有関係を通して空間の利用権を共有している区分所有建物では、容積の先食いによってまだ建替えていない区分所有者の将来の建替え可能性を奪うことは認められない。そこで全住棟の建替えが可能である建替えマスタープラン（建築基準法上、都市計画法上、開発指導要綱上のチェックを経たもの）を前提として、合意形成が実現した住棟から着手する方式が必要と考える。

(2) プロセスプランニング

建築基準法八六条の一団地認定による団地では、一部住棟の既存不適格は全体の不適格になる。また自治体によっては、例えば必ず四時間日照を確保するというように、通常の建築基準法の基準より

り厳しい認定基準を定めているところもある。それらをクリアするためには、一度にすべてを建替える必要がある場合が少なくない。しかし、団地の更新は緩やかに時間をかけて行われることもある。今後は建築基準法も認定基準も変化のプロセスを管理する発想がより重要になる。

(3) 実施棟と非実施棟—住宅交換

団地では建替え賛成者と非賛成者が各住棟に混在している場合が多い。その解決手段の一つに住宅交換を行って建替え実施住棟と非実施住棟を作ることが考えられる。その場合の課税上の不利益をどうするか、手続きをどうするか、等々検討すべき課題は多い。

2 大規模団地特有の課題

既述のとおり、マンション市場は大規模団地の一斉建替えを許さない。そこで大規模団地を建替える場合には、①敷地分割による方法と②最後に精算する方法が考えられる。しかし前者においては一団地認定団地の場合に分割しても基準法を満たすことができるかどうか、分割後の各ブロックの価格決定の難しさ、全員合意の難しさがある。後者の場合にはどこから着手するかという難しさもあるが、なにより長期にわたった事業期間の

最後に誰が精算の事務を行うのかという問題がある。

七 事業手法

1 自主建設方式

建替えを実施する主体が、資金を調達し、建設会社と契約し、保留床は自分たちで処分しなければならないため通常は不可能である。

2 等価交換方式

等価交換方式には部分譲渡方式と全部譲渡方式がある。部分譲渡方式は建替え後の取得建物の建築費に見合う土地のみを譲渡する方式で、課税上は全部譲渡方式より有利であるが、区分所有者が土地を持ち続けるため事業期間中のリスクがある。それに対して全部譲渡方式は一度すべての土地を事業者に譲渡し、建替え後敷地利用権付のマンションを取得する方法である。取得するマンションの敷地利用権持ち分も一度事業者に譲渡してから買い戻すため、課税上は不利になる。しかし、事業の途中で一部の区分所有者にトラブルが発生しても、事業者はその者の土地については一般公募用マンションとして処分することができるので、事業遂行のためのリスクが小さい。費用負

担が発生する今後のマンション建替えではこの方式が増えると思われる。

3 土地譲渡方式

等価交換の全部譲渡方式と同じ方法であるが、等価交換の要件を満たさないときにも実質的にはこの方式で実施することが望ましい。

八 行政についての課題

1 自己責任と公共関与の論理

マンション建替えは基本的には区分所有者の自己責任において行うものである。しかしそれでもなお、公共が手を貸す必要のあるものであるという論理をどう組み立て、世論のコンセンサスを得て行くかが当面の課題である。

この点について東京都の住宅政策審議会答申は、建替えそのものに対する公共の関与については、「マンションの維持・管理に対する行政関与の必要性」のなかで、④マンションは、居住者の年齢や経済状況、家族構成などが多様であるから、居住者の自助努力だけでは合意形成が難しく、適切な維持管理がなされない周辺住環境の維持保全や安全性に大きな影響をもたらしかねないこと、②都民が安心して分譲マンションを

選択できるように、維持管理の条件を行政として整えておく必要があること、③将来の社会問題に行政として早期に対応する必要があること、を挙げている。

しかし建替えに関して言えば、適切な維持管理をしなければマンションを公共が救う必要はないという意見もある。例えば長期にわたって大規模修繕を行わずに老朽化が進んでいるマンションと、建設時期は同時だが費用負担をしながら十分な修繕を行ってきたために今も快適なマンションがあった場合に、前者からコンサルタント派遣要請があったとして、後者への修繕費用補助も出さずにコンサルタントを派遣することは認められるかという問題提起である。

2 都市計画上の位置づけ

マンション建替えは将来社会問題化することは必然である。それ故、地域におけるマンション比率の高い所では、インフラの容量も含めた地域再生計画を早急に策定し、その位置づけの中で、行政としての対応を検討する必要がある。

3 初期期の適切な検討を支援するアドバイザー制度の創設

大規模修繕と建替えの両方を視野に入れた検討を支援するアドバイザー制度の

創設が求められている。建替えは区分所有者の自己責任であるとの論理だけでは、将来の社会的費用の増大を招く可能性が大きい。将来の社会問題を解決することは、優先度の高い行政課題であると思われる。

九 建替え事業法の提案

建替えの基本原則は自己責任である。しかしマンション建替えには個人の責任の範囲では実現できない部分が存在する。そこについては制度や行政が補完することが必要である。区分所有法の改正によってその点を補うことも考えられるが、民事法としての区分所有法によって事業上の課題までを解決するのは難しい。そこで行政立法として建替え事業法を創設すべきと考える。

1 全員合意型

個人施行再開発制度をヒントにした権利交換制度を持つ制度である。全員合意が成立したあとの、事業主体の位置づけ、権利交換制度による抵当権の付け替え、課税上の不利益の解消を目的とする。被災マンションの建替えでも、全員合意に至ってなお事業実施に進めない事例が少なくなかったことを考えると、ま

ず早急に立法すべき制度と考える。都市整備の観点から必要とされる要件を必要としない点で都市再開発法と異なるが、全員合意を前提とすることにより、行政関与の要件も厳しくなくとも良いと考えられる。

2 公共施行型

放置すれば周辺環境に悪い影響を与える、もしくはその地域の安全性に問題が生じるような場合に、公共が介入する制度である。住宅地区改良法のマンション版にあたるが、この場合は、費用の過分性とは異なる新たな老朽化要件が必要となる。

〔参考文献〕

- ・ 稲本洋之助「鎌野邦樹」コンメンタール・マンション区分所有法」日本評論社（一九九七年）
- ・ 稲本洋之助「被災区分所有建物の復旧・建替え・再建(1)」法律時報六七巻八、九、一〇号（一九九五年）
- ・ 呉裕一郎「高見沢邦郎」初期の分譲中高層集合住宅の実態と建て替えへの問題点について」その2「日本建築学会学術講演梗概集」(一九八九年一月)
- ・ 大西誠「被災マンション建替えの事業手法」都市住宅学二号（一九九五年）
- (おおいし・まこと) 住宅・都市整備公団